

КАЗАХСТАН И АЗЕРБАЙДЖАН КАК ДОНОРЫ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ. ДОБРАЛАСЬ ЛИ ДИВЕРСИФИКАЦИЯ ДОНОРОВ И КАНАЛОВ ПОМОЩИ ДО ЮЖНОЙ ЕВРАЗИИ?

Д-р Бруно ДЕ КОРДЬЕ

*профессор, эксперт группы по исследованию конфликтов
факультета изучения конфликтов и развития Гентского университета
(Гент, Бельгия)*

АННОТАЦИЯ

В *прошлом десятилетии Азербайджан и в еще большей мере Казахстан превратились в крупнейших* | *после России среди республик бывшего СССР доноров гуманитарной помощи, предоставляемой по государственным*

каналам. В настоящей статье объемы, каналы, динамика потоков и мотивы оказания помощи рассматриваются в контексте более широкой глобальной тенденции появления (или возвращения после долгого перерыва) доноров за пределами доминирующего в этой сфере блока Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Азербайджан, а еще больше Казахстан хотят конвертировать свои новообретенные экономические возможности в политическое влияние и позицию инициаторов международных и региональных

начинаний, в том числе и в различные способы и каналы реализации мягкой силы, к числу которых относится международная помощь. С этой целью они без большого разбора используют различные элементы, концепции политики и институты международной системы помощи и предоставляют помощь на условиях, затрагивающих не формы и способы правления, права человека или демократизацию, а получаемые ими самими дипломатические и экономические дивиденды от предоставляемой помощи.

**КЛЮЧЕВЫЕ
СЛОВА:**

гуманитарная помощь; помощь при чрезвычайных обстоятельствах; доноры вне ОЭСР; новые и возвратившиеся доноры; система ООН; Казахстан; Азербайджан; международная система помощи; политическая экономия помощи.

Введение

Вооруженные конфликты в Таджикистане и в Нагорном Карабахе и их последствия, в частности массовые перемещения людей; зимние бури и падеж скота в Горном Бадахшане; наводнения в южном Казахстане и в Кулябе и масштабные межобщинные столкновения, происходившие в Оше несколько лет назад, — все это привело к тому, что немалая часть мировой общественности стала воспринимать Южную Евразию как социально-географическое пространство, едва ли не целиком живущее за счет внешней гуманитарной помощи, а отнюдь не как место, где такого рода помощь предлагают. К тому же на протяжении двух последних десятилетий в регионе в той или иной форме присутствовали самые разнообразные иностранные организации, занятые оказанием помощи, и донорские структуры, помогающие смягчать последствия происшедших катастроф или же пытающиеся предупредить новые. Но такое впечатление — добросовестное заблуждение, если только оно не поддерживается сознательно ради достижения каких-то финансовых или политических целей. И рядовые жители на местах, и разного рода официальные и неофициальные власти всегда приводили в действие разнообразные механизмы преодоления чрезвычайных ситуаций, не зависящие целиком от международной системы помощи. Что еще важнее для тематики данной статьи, быстрый рост ВВП в некоторых странах региона после 2001 года и их очевидное стремление занять более важную позицию и завоевать более прочную репутацию на мировой арене привели к появлению стран-доноров в самом регионе.

Казахстан, например, с 2006 года по 2012 год был шестым по масштабам донором гуманитарной помощи в чрезвычайных обстоятельствах, предоставляемой на государственном уровне странам Южной Евразии, более известной как Центральная Азия и Кавказ¹. Аналогич-

¹ См.: Portal of the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs — Caucasus and Central Asia [www.unocha.org/rocce/financing/humanitarian-financing].

ным образом, хотя и в куда более скромных масштабах, среди новых доноров помощи странам Южной Евразии, а также странам, не принадлежащим этому региону, все чаще фигурирует и Азербайджан². Соответственно, цель данной работы состоит в том, чтобы рассмотреть объемы, модели и мотивы оказания гуманитарной помощи этими двумя странами. Наше внимание будет сосредоточено на гуманитарной помощи и помощи в чрезвычайных обстоятельствах, то есть на таких видах помощи, которые предоставляются населению и властям территорий, пострадавших от вооруженных конфликтов, природных и техногенных катастроф и острых экономических кризисов, а не на долгосрочной помощи в целях развития или макрофинансовой помощи. Эти последние виды помощи часто бывает трудно отделить от экономических инвестиций и торгового взаимодействия и, следовательно, они не всегда поддаются идентификации в качестве помощи.

За пределами ОЭСР

В глобальном масштабе в общей картине доноров международной помощи все еще заметно уверенное преобладание государств и экономических систем, относящихся к Организации экономического сотрудничества и развития, или ОЭСР, которая, как известно, объединяет прежде всего классические промышленно развитые страны Запада и Японию — наряду с многочисленными недавно присоединившимися государствами Центральной Европы, Балтии и Латинской Америки. В 2013 году на долю 28 входящих в ОЭСР государств и ЕС, являющихся членами Директората по сотрудничеству в вопросах развития (DCD-DAC), приходилось 85—90% всей предоставляемой на правительственном уровне мировой гуманитарной помощи и так называемой помощи развивающимся странам. Директорат сегодня действует как своего рода арбитр и образец механизмов международной помощи³. И хотя в ближайшем будущем это преобладание вряд ли пошатнется и тем более исчезнет, — во многих географических зонах и секторах растет роль доноров, не относящихся к ОЭСР. Происходит это по разным причинам: из-за того, что в отдельных случаях сфера деятельности традиционных западных субъектов помощи подвергается ограничениям из-за проблем с безопасностью и политических барьеров; из-за того, что новые развивающиеся или возрождающиеся экономики все активнее стремятся обозначить свое присутствие в качестве экономических субъектов на глобальной периферии, или просто из-за сокращения общего объема потоков помощи из ОЭСР в результате мирового финансового кризиса⁴.

Кто же эти новые доноры? В самом общем виде внутри группы, которую источники называют «новыми» или «нетрадиционными» донорами⁵, можно выделить четыре категории.

- Для начала нужно указать большие новые или возрождающиеся национальные экономические системы, такие как Китай, Индия и Россия, а также другие, не столь

² См.: Ibidem; Региональный обзор гуманитарного финансирования — Кавказ и Центральная Азия, 2013, №№ 8, 9. OCHA Relief web portal [reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2013%20overview_russian18022014.pdf].

³ См.: Исторический обзор соотношения различных акторов международной помощи см. в работе: *Hjertholm P., White H.* Foreign Aid in Historical Perspective. В кн.: *Tarp F.* Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future. London: Routledge, 2002. P. 80—102.

⁴ См.: *Monnerais Th.* Humanitaire : la voie des émergents // *Alternatives Internationales*, 2013, No. 59. P. 56.

⁵ В частом использовании термина «нетрадиционные» доноры применительно к донорам, не принадлежащим к ОЭСР, есть нечто забавное: в этом словоупотреблении отразилось традиционное преобладание доноров из ОЭСР на нынешней «умственной карте» международной помощи. Между тем множество доноров, не принадлежащих ОЭСР, например, те же страны Персидского залива, входящие в ОПЕК, выступали в качестве доноров помощи дольше и были щедрее, чем некоторые из членов Директората по сотрудничеству в вопросах развития.

большие «новые быстроразвивающиеся страны», не входящие в ОЭСР и вырвавшиеся на передний план порознь или в группах, обозначаемых разными модными аббревиатурами. На самом деле многие из них в той или иной форме уже давно выступали в качестве доноров. Китай, Россия в те времена, когда она еще составляла ядро СССР, и даже Индия десятилетиями предоставляли помощь в различной форме и объемах, прежде всего идеологически близким им странам, экспериментировавшим с социализмом и с неприсоединением, — тому, что долгое время обычно называли «третьим миром»⁶. Просто в последнее время, когда природа и характер помощи, исходящей из сферы ОЭСР, стали вызывать все больше сомнений и когда не входящие в ОЭСР страны стали активно заявлять о себе в мировой торговле и инвестировании, они привлекли больше внимания в международных кругах, занимающихся проблемами развития⁷.

- Во-вторых, можно отметить ряд стран, таких как Турция и некоторые страны Балтии, которые входят в ОЭСР, но не в ее основной комитет, так сказать в «лигу чемпионов» донорского сообщества.
- В третью группу, разумеется, входят страны ОПЕК Персидского залива и Ливия — по крайней мере, до переворота 2011 года, свергнувшего полковника Каддафи, и последовавшей за ним гражданской войны. Эти страны также предоставляли помощь исламскому миру и Африке начиная с 1969—1971 годов, хотя характер и потоки такой помощи были в высшей степени непостоянными⁸.
- Наконец, мы выделяем еще одну небольшую, но активную группу доноров: неосоциалистические государства Латинской Америки, такие как Боливарианская Республика Венесуэла и, конечно, Куба, которые уже долгое время оказывают помощь не только Гаити и другим странам Центральной Америки, но и немалому числу географически более отдаленных получателей, ставших жертвами тех или иных бедствий и кризисных ситуаций. Конечно, и в активности новых доноров, и повышенном внимании к ним немало амбициозного рекламизма. Их реальный совокупный вклад в глобальные потоки помощи неизвестен и плохо поддается точной оценке, потому что не обо всей их помощи сообщается, зачастую она носит неофициальный характер или рассматривается скорее не как помощь в целях развития, а как форма экономического сотрудничества.

Действительно ли Казахстан и Азербайджан являются донорами, ранее не заявлявшими о себе на этой арене? Как независимые государства — безусловно. Однако косвенно они и раньше выступали в качестве доноров подобной помощи — в качестве составных частей прежнего СССР, у которого была своя собственная политика международной помощи и на который, вместе с его социалистическим содружеством, в 1969—1988 годах приходилась приблизительно одна десятая всей глобальной помощи. А с 1991 года, задолго до того, как Азербайджан и Казахстан вошли в число официальных доноров на государственном уровне, их негосударственные субъекты участвовали в различных операциях гуманитарной помощи. Например,

⁶ Manning R. Will «Emerging Donors» Change the Face of International Co-operation? // *Development Policy Review*, 2006, No. 24 (4). P. 372.

⁷ См.: Chahoud T. Süd-Süd-Kooperation — Chancen und Herausforderungen für die internationale Zusammenarbeit // *Analysen und Stellungnahmen*, 2007, No. 9. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

⁸ См.: Mawdsley E. From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape. London: Zed Books, 2012 (см. также тематический выпуск «Les nouveaux donateurs» журнала «*Courier de la Planète*», 2007, No. 84. P. 26—46 и статью: Hammer A., Coterell L. Diversity in Donorship: The Changing Landscape of Official Humanitarian Aid // *Humanitarian Policy Group Reports*, 2005, No. 20. Overseas Development Institute).

азербайджанские и казахстанские компании, занимавшиеся воздушными грузовыми перевозками, в качестве субподрядчиков ООН доставляли международную гуманитарную помощь и персонал в различные точки Африки и на Балканы. К тому же различные формы экономической взаимопомощи в натуральной форме, которые практиковались с 1991 года по 1997 год на пространстве прежнего СССР, например помощь Приднестровью или Таджикистану, шли под маркой гуманитарной помощи, даже если не укладывались в рамки классической системы международной помощи.

Парадокс «нового донорства»

На протяжении 1990-х годов, вплоть до начала XXI века, Казахстан и в еще большей мере Азербайджан получали большие объемы международной гуманитарной помощи в связи с войной в Нагорном Карабахе и вызванными ею массовыми перемещениями населения, многочисленными стихийными бедствиями, вроде землетрясения в северном Азербайджане, наводнения в Южно-Казахстанской и Джамбульской областях и зимних бурь, но главное — в связи с гуманитарной катастрофой из-за распада экономической ткани СССР и социальной инфраструктуры, особенно в провинции и в прежних индустриальных областях⁹. Последнее обстоятельство, влияние которого сильнее всего ощущалось в 1991—1998 годах, слишком часто упускают из виду, забывая, что это было одно из самых тяжелых социальных бедствий, когда-либо переживавшихся обществом и населением этих территорий. В Азербайджане до сих пор насчитывается приблизительно 540—600 тыс. внутренне перемещенных лиц, покинувших Нагорный Карабах. До сих пор работает ряд международных и правительственных программ помощи перемещенным лицам, хотя большая часть их уже способна выжить и без подобной помощи. В Казахстане же официально нет перемещенных лиц, покинувших свои дома в результате каких-то конфликтов или стихийных бедствий, а число лиц, признанных беженцами или добывающихся предоставления убежища, составляет приблизительно 600 человек, главным образом это афганцы и чеченцы¹⁰.

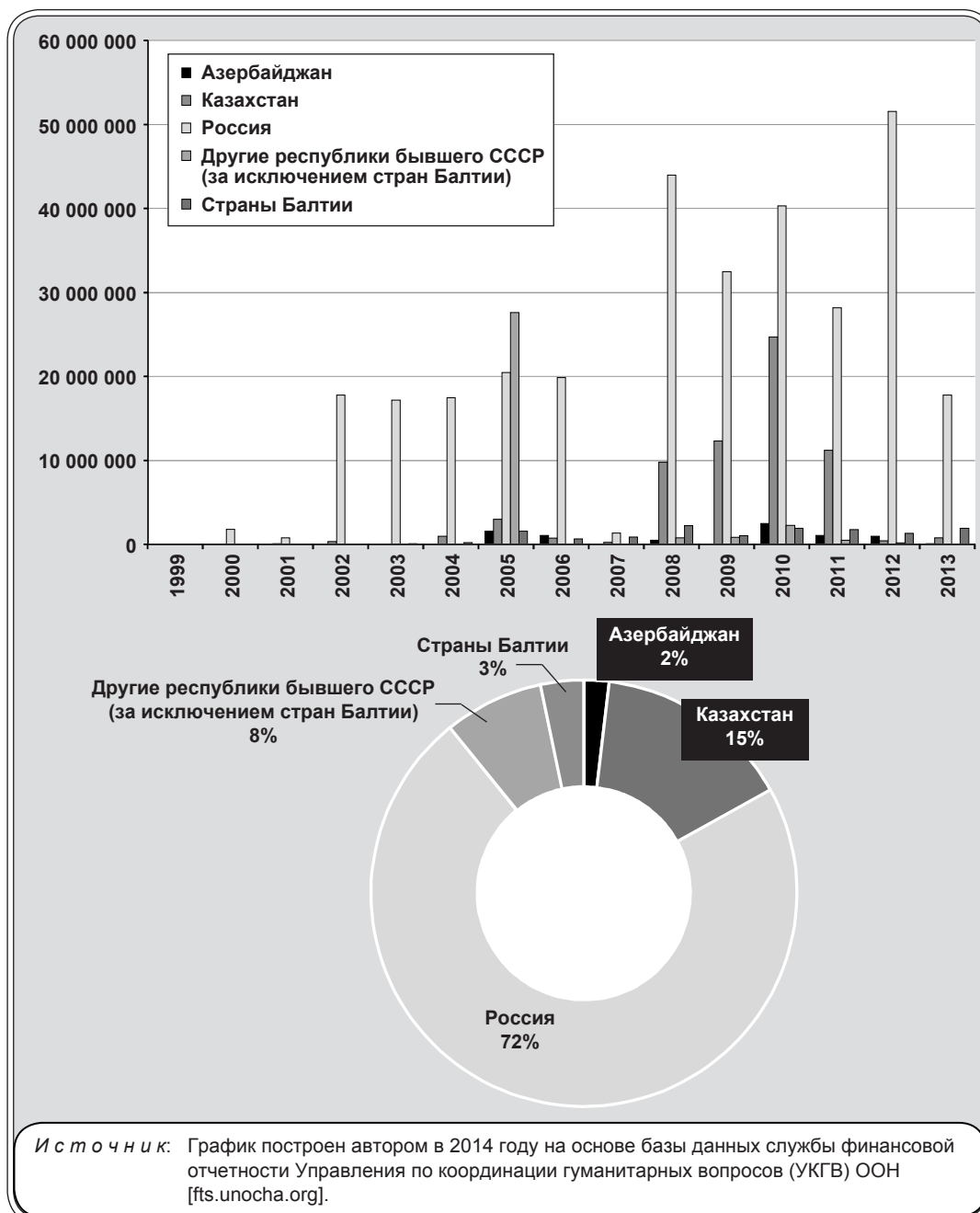
С того времени, как в конце 1999 года президент Казахстана Нурсултан Назарбаев объявил, что государство намерено избавиться от статуса получателя помощи и существенно сократить займы у международных организаций и финансовых учреждений, Казахстан стал одной из самых независимых от донорской помощи стран в Южной Евразии. Этот дальновидный ход освободил страну от создающей множество сложностей зависимости от помощи, а то и от опасности «подсесть на иглу» международной помощи, как это произошло с некоторыми другими странами Южной Евразии, в частности с Кыргызстаном. Азербайджан за период с 1999 года по 2013 год все еще получал по межгосударственным каналам в три с лишним раза больше иностранной гуманитарной помощи и помощи по случаю чрезвычайных обстоятельств, чем сам жертвовал на эти цели: по имеющимся данным, приблизительно 29,3 млн долл. против 8,45 млн.

⁹ Более подробную информацию о донорах гуманитарной помощи для Южной Евразии в период до 2012 года см. в работах: *De Cordier B.* The EU's Humanitarian Aid and Civil Protection Policy in Central Asia: Past Crises and Emergencies to Come // EUCAM Policy Brief, 2013, No. 29. P. 2 [www.eucentralasia.eu/uploads/tx_icticontent/EUCAM-PB-29-EN-EU-Humanitarian-Aid.pdf]. Последняя статья имеется и в русском переводе под заглавием «Гуманитарная помощь Евросоюза и гражданская защита в Центральной Азии: прошлые и будущие кризисы» // EUCAM portal [www.eucentralasia.eu/uploads/tx_icticontent/EUCAM-PB-29-Humanitarian-aid-RU_01.pdf].

¹⁰ См.: Internal Displacement Monitoring Centre [www.internal-displacement.org]; World Bank Development Indicators database [data.worldbank.org].

График 1

Положение Азербайджана и Казахстана
как доноров гуманитарной помощи
среди республик бывшего СССР в 1999—2013 годах
(сверху — абсолютные объемы предоставленной
по государственным каналам помощи, *долл.*;
снизу — доля в среднем совокупном объеме помощи, %)



Казахстан же за это время получил немного больше 5,27 млн долл. против 64,6 млн долл., предоставленных им самим в качестве помощи, то есть приблизительно в двенадцать раз меньше, чем пожертвовал. Это означает, что Азербайджан в тот период выступал одновременно получателем и донором международной гуманитарной помощи, причем в большей мере в первой роли — парадоксальная ситуация, характерная и для многих других так называемых новых доноров, таких как, например, Индия и Индонезия. Казахстан же очевидным образом стал в куда большей мере донором, чем получателем. Но какое место занимают обе страны как доноры среди республик бывшего СССР? Чтобы ответить на этот вопрос, следует обратиться к графику 1.

Правда, данные, использованные для построения этого графика, как и других, отражающих объемы помощи, охватывают лишь ту часть помощи, о которой сообщалось Управлению по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) ООН, и потому могут отличаться от реальной картины. Однако и эти данные позволяют выявить немало характерных особенностей и многое понять. Как можно видеть из графика 1, крупнейшим донором помощи на пространстве бывшего СССР, несомненно, остается Россия, о возвращении которой в ряды доноров гуманитарной помощи было объявлено на международном уровне в 2001—2002 годах. За рассматриваемый период на ее долю приходилось три четверти всей гуманитарной помощи на государственном уровне, по большей части предназначавшейся для различных точек на территории бывшего СССР¹¹. Казахстан и Азербайджан, со своей стороны, начинают фигурировать как [чистые] доноры помощи — во всяком случае той, что предоставляется на государственном уровне, — в 2005-м и особенно в 2008 году. В среднем они занимают соответственно второе и третье место по объемам предоставленной помощи среди республик бывшего СССР, включая страны Балтии¹². По годам объемы предоставлявшейся ими помощи распределяются весьма неравномерно, поскольку предоставление помощи связано с происходившими кризисами и катастрофами — например, цунами в Индийском океане в 2005-м, наводнением в Пакистане, землетрясением на Гаити и беспорядками в Оше в 2010 году. К каждому из этих случаев они подходили индивидуально и на их решение выступить в качестве доноров помощи влияли многие обстоятельства.

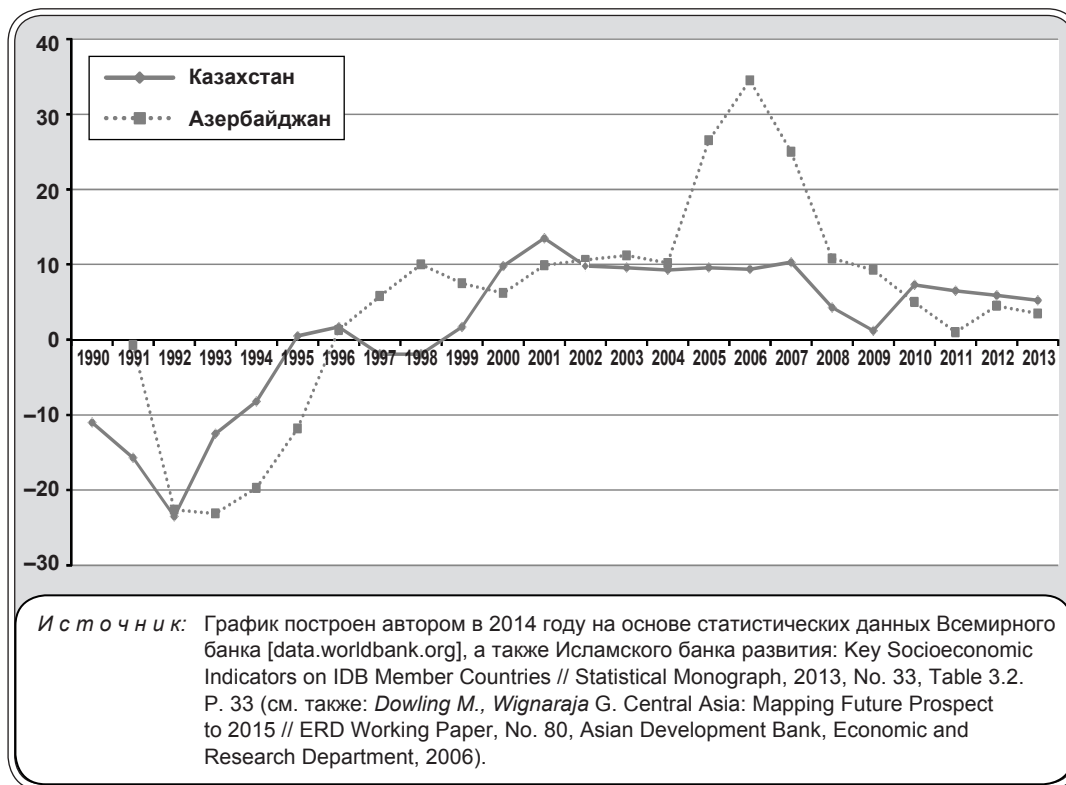
Если посмотреть на график 2, показывающий динамику ВВП Азербайджана и Казахстана в период между 1990-м и 2013 годом, можно предположить, что донорство обеих стран непосредственно коррелирует с временами поражающим ростом их ВВП, последовавшим за периодом экономического упадка и подпитывавшимся, прежде всего, экспортом нефти в период высоких цен на нефть, газа и в случае Казахстана также урана и зерна. В самом деле, для того чтобы оказывать помощь, нужно прежде всего иметь как финансовые, так и технические возможности. Но все же одного лишь макроэкономического роста еще недостаточно, чтобы объяснить и само появление у государства политики помощи, и характер этой политики. Предоставление различных видов и объемов помощи третьим странам в то время, когда в своей стране не удовлетворены многие нужды общества, выглядит противоречием и действительно оказывается источником серьезной критики и разочарования внутри страны. Но тем не менее это имеет свою объективную логику, поскольку хорошо вписывается в очевидное стремление правящих семей и сегментов бюрократических и экономических элит Азербайджана и Казах-

¹¹ Более подробный анализ действий России как донора гуманитарной помощи и помощи в чрезвычайных ситуациях см. в работе: *Брежнева А., Ухова Д.* Россия как гуманитарный донор // Oxfam Discussion Paper series, Oxfam International, 2013, Oxfam International portal [www.oxfam.org/ft/node/32310] (статья имеется также в переводе на английский под заглавием «Russia as a Humanitarian Aid Donor»); *Gray P.A.* Looking «The Gift» in the Mouth: Russia as Donor // *Anthropology Today*, 2011, No. 27 (2). P. 5—8.

¹² Резкий однократный пик в категории «другие республики бывшего СССР» в 2005 году связан с помощью, выделенной Украиной, Беларусью и Молдовой, преимущественно на двусторонней основе, странам, пострадавшим от цунами в Южной Азии (см.: OCHA Financial Tracking Service Database [fts.unocha.org]).

График 2

**Динамика ВВП Азербайджана и Казахстана
(рост в 1990—2013 гг., %)**



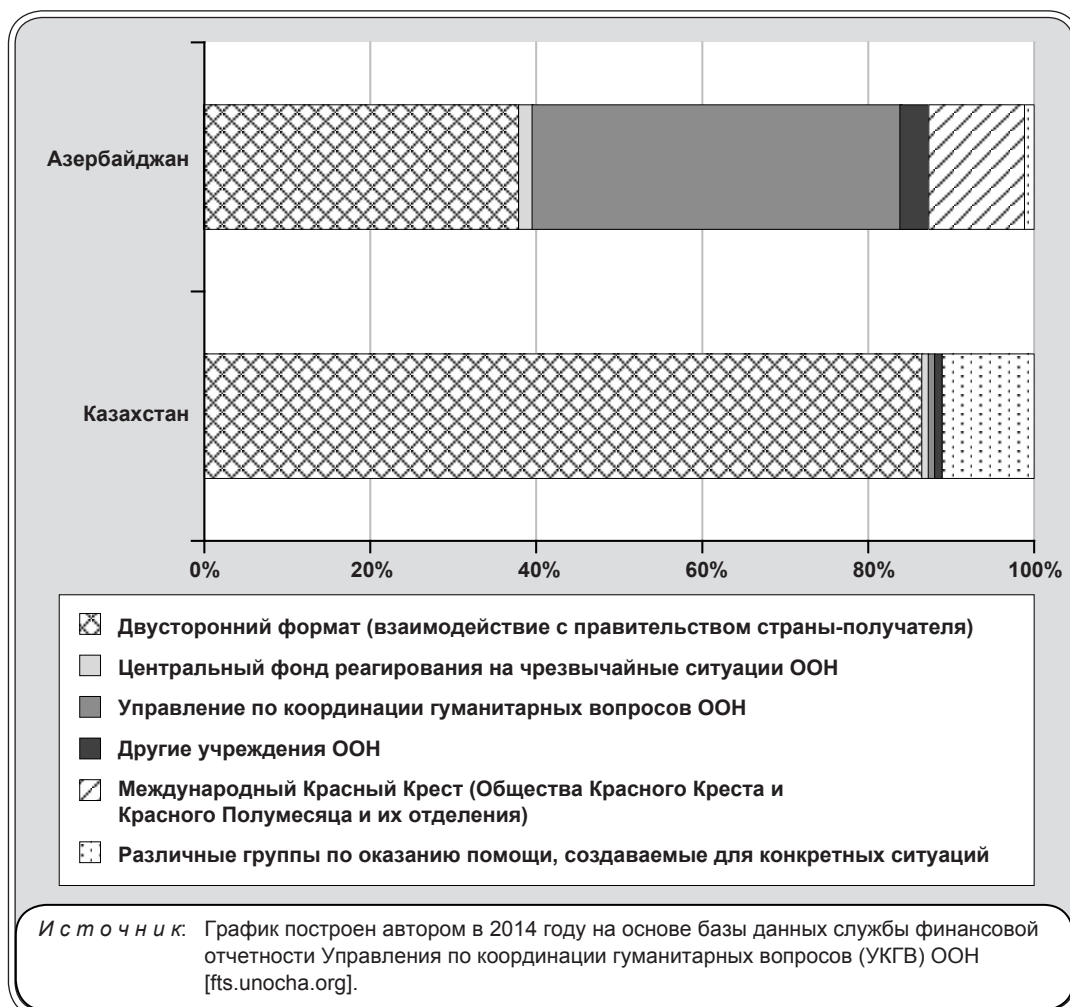
стана придать этим государствам значительность на мировой арене путем более широкого участия и разного рода инициатив в сфере международной помощи¹³.

Как и многие другие доноры, не относящиеся к ОЭСР, Азербайджан и Казахстан практически не обставляют свою помощь какими-либо требованиями касательно методов правления, соблюдения прав человека и демократизации или компонентами поддержки «гражданского общества», что, конечно, делает ее более привлекательной для правительств многих стран-получателей. В некотором смысле это, безусловно, честнее: в отличие от многих доноров из ОЭСР, власти Азербайджана и Казахстана, по крайней мере, не *имитируют* глубокую озабоченность демократией и другими такого рода проблемами. Это, однако, не означает, что помощь не сопровождается вообще никакими условиями, особенно в том, что касается экономической отдачи. В 2012 году, например, Азербайджан выделил Сербии льготный кредит на строительство и ремонт дорог в сумме 370 млн долл. на условии, что контракт на определенную часть работ получают азербайджанские компании. Еще один решающий фактор предоставления помощи со стороны Азербайджана — поддержка его позиции по проблеме Нагорного Карабаха. Так было, например, в случае с предоставлением Мексике гранта в размере 8 млн долл. на строительство объектов жизнеобеспечения и общественной инфраструктуры в 2011 году. Ана-

¹³ В рамках той же политики Казахстан совместно с Россией учредил в начале 2006 года Евразийский банк развития, а в 2012 году получил статус донора в Азиатском банке развития.

График 3

Каналы гуманитарной помощи Азербайджана и Казахстана,
предоставляемой на государственном уровне
(доля в общем объеме помощи в 1999—2013 годах, %)



логичным образом Азербайджан предоставил Пакистану после наводнения 2010 года помощь по случаю чрезвычайных обстоятельств в объеме в семь раз большем, чем выделил тогда Казахстан (см. график 3), поскольку Пакистан не признает Армению из-за ее роли в войне и оккупации Нагорного Карабаха. Что касается Казахстана, который уже несколько лет входит в десятку крупнейших в мире экспортеров зерна и, соответственно, извлек немалую выгоду из повышения цен на сырье и продовольствие в 2007 году, — для него продовольственная помощь является, в частности, важным способом продвижения и позиционирования своего агропромышленного сектора¹⁴.

¹⁴ Этот сектор рассматривается в работе: Pomfret R. Kazakhstan's Agriculture after Two Decades of Independence // Central Asia Economic Paper, 2013, No. 6. Central Asia Program, George Washington University — Elliott School of International Affairs.

Акцент на двусторонний формат помощи?

Объявленная гуманитарная помощь Казахстана и Азербайджана включает в себя финансовые взносы в различные международные чрезвычайные фонды, отправку для жертв катастроф партий предметов первой необходимости, таких как одеяла, палатки, консервы и растительное масло, медикаменты, средства очистки воды и санитарное оборудование, направление в зоны бедствий врачей, среднего медицинского персонала и персонала гражданской обороны для участия в спасательных операциях, а также продуктов массового потребления, таких как изделия из дробленного зерна, рис и топливо. Как и в России, за оказание помощи в чрезвычайных ситуациях и гуманитарной помощи отвечает Министерство по чрезвычайным ситуациям, а за предоставление помощи в целях развития — Министерство иностранных дел и внешней торговли (в определенных случаях последнее занимается обоими видами помощи). Обычно координацией помощи занят специальный отдел этого последнего министерства, хотя он еще не вырос в полноценное постоянно действующее агентство международного сотрудничества, подобное турецкому TICA, Кувейтскому фонду арабского экономического развития или другим подобным организациям.

Каковы же главные каналы, по которым предоставляется гуманитарная помощь со стороны Казахстана и Азербайджана? Как явствует из графика 3, оба государства обычно предпочитают предоставлять помощь на двусторонней основе — непосредственно от правительства страны-донора правительству пострадавшей страны и ее министерствам и ведомствам, отвечающим за данные вопросы; а также по линии межправительственных институтов, таких как Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации ООН и, особенно, созданные УКГВ и работающие под его управлением фонды реагирования на чрезвычайные ситуации¹⁵. Казахстан, в частности, недвусмысленно отдает предпочтение двустороннему порядку предоставления помощи: в 1999—2013 годах по этому каналу было направлено примерно 85% всей предоставленной им помощи. Что касается Азербайджана, примерно 45% предоставленной им помощи поступало через различные фонды реагирования на чрезвычайные ситуации УКГВ; немного меньше 40% поступало по двусторонним каналам. Существенную часть предоставляемой помощи — примерно 13% — Азербайджан направлял через Международный Красный Крест; Казахстан же в рассматриваемый период участвовал в ряде специально создававшихся консорциумов по оказанию помощи — на их долю пришлось почти такая же доля его помощи, как у Азербайджана — на Красный Крест.

Ни одна из двух стран, в отличие от многих крупнейших доноров из ОЭСР, почти не предоставляла помощи по линии неправительственных организаций или по контрактам с такими организациями. Данное обстоятельство непосредственно связано с характером сектора

¹⁵ Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации был сформирован в начале 2006 года как постоянно действующее учреждение, предназначенное для быстрой мобилизации средств на оказание гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях, прежде всего при остром недостатке других источников финансирования, и для финансирования операций таких специализированных агентств ООН, предоставляющих помощь в чрезвычайных ситуациях и гуманитарную помощь, как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Всемирная продовольственная программа и ФАО. Фонд, находящийся под управлением УКГВ, распоряжается суммой примерно 480 млн долл., из которых 30 млн долл. предназначены для предоставления займов, а остальные — для безвозмездных грантов. В отличие от него, фонды реагирования на чрезвычайные ситуации УКГВ были созданы в 1997 году для удовлетворения непредвиденных потребностей в помощи конкретным территориям или в конкретных ситуациях, таких как землетрясение на Гаити, появление потоков беженцев в Сомали или засуха в Кении. В настоящее время действуют 13 таких фондов. Их бюджеты, которые предназначены главным образом для финансирования действий неправительственных организаций, обычно не превышают 10 млн долл. в год.

неправительственных организаций и его взаимоотношениями с государством в этих странах¹⁶. Многие национальные неправительственные организации в Казахстане и Азербайджане или были созданы в рамках западных донорских программ и действуют в качестве их субподрядчиков, или представляют собой чисто местные по происхождению и связям частные благотворительные организации и фонды, пока еще проявляющие активность исключительно внутри страны, а не на международной арене. Впрочем, для НПО обоих типов ситуация с участием в межгосударственной помощи вполне может измениться. Ведь частные благотворительные учреждения и филантропы постоянно расширяют сферу и масштабы своей деятельности, а власти все активнее субсидируют многие неправительственные организации, чтобы вывести их из сферы влияния западных доноров и из их повестки дня. Впрочем, предоставляя средства фондам реагирования на чрезвычайные ситуации УКГВ, и Азербайджан и Казахстан на практике участвуют в финансировании действий неправительственных организаций по оказанию международной помощи, так как немалая часть таких средств используется именно по линии НПО. Аналогичным образом соответствующие государственные организации, расширяющие свои институты международного сотрудничества, могли бы нанимать граждан Азербайджана и Казахстана, которые уже работали как местные сотрудники или экспаты в штате различных агентств ООН и международных неправительственных организаций и, соответственно, располагают знаниями и опытом работы в международной системе оказания помощи.

Адресаты помощи

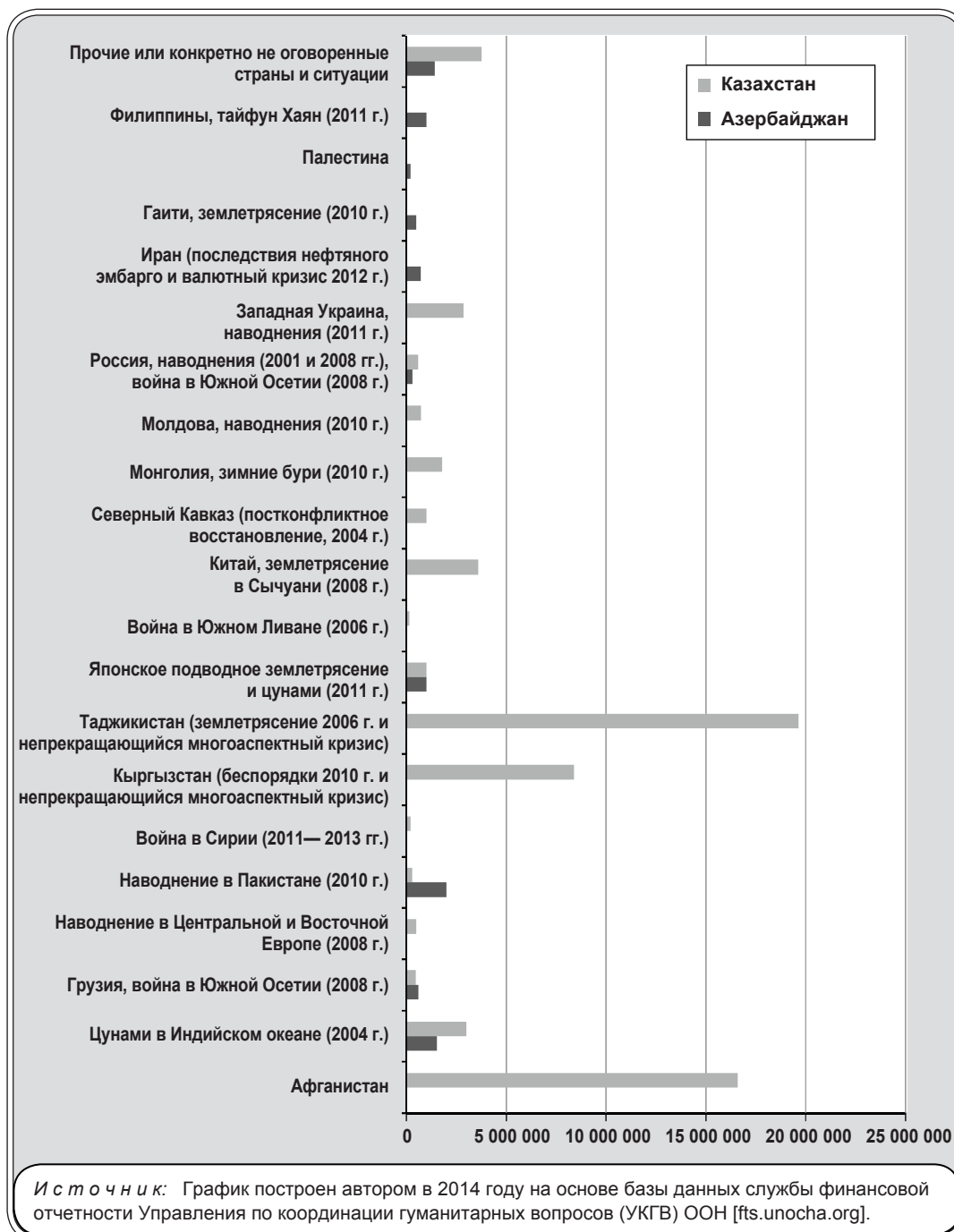
В заключение рассмотрим, куда именно направляли Азербайджан и Казахстан свою гуманитарную помощь. Детальный сравнительный обзор ее получателей представлен на графике 4. Как можно видеть, цунами в Индийском океане, война в Южной Осетии, японское подводное землетрясение и наводнения в России привлекли одинаковые объемы помощи и из Азербайджана, и из Казахстана. Но, за исключением этих случаев, у двух стран ясно просматриваются различия в предпочтениях. Например, в 1999—2013 годах 36,2 млн долл., или 56% всей гуманитарной помощи Казахстана, предназначались получателям на пространстве бывшего СССР и в Монголии, в то время как у Азербайджана на долю этих получателей приходилось лишь около 410 000 долл., или 4,8% всей помощи. Азербайджан, чья помощь больше распылена по различным получателям и который принимает решение об оказании помощи каждый раз особо, в двух-трех случаях природных катастроф международного масштаба, таких, например, как землетрясение на Гаити или тайфун Хаян на Филиппинах, в двустороннем формате оказался отзывчивее Казахстана.

Бросается в глаза, что тремя самыми крупными постоянными или очень частыми получателями гуманитарной помощи от Казахстана являются Таджикистан, Афганистан и Кыргызстан. Первый и третий принадлежат Южной Евразии — региону, в котором Казахстан очевидным образом если и не получил формального лидерства, то, по крайней мере, завоевал себе положение «страны-маяка» в глазах немалой части региональной общественности. Кроме того, они, как республики бывшего СССР, разделяют с ним широко понимаемые проблемы и трудности исторического и социо-географического порядка. Афганистан же непосредственно граничит с Южной Евразией. Это страна, в которой Казахстан особенно активно подавал себя в качестве донора и с 2007 года предпринимал для этого немало инициатив. Значительная часть его помощи направлена на укрепление продовольственной безопасности Афганистана и

¹⁶ Cf. Monnerais *Th. Op. cit.*

График 4

Распределение гуманитарной помощи, предоставлявшейся
на государственном уровне Азербайджаном и Казахстаном,
по получателям и ситуациям
(сумма помощи, предоставленной за 1999—2013 гг., долл.)



восстановления его сельского хозяйства, предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции и систем водоснабжения, особенно на севере страны. Астана также передала в дар афганскому правительству грузовые воздушные суда для перевозки гуманитарных грузов¹⁷. В известном смысле политика помощи Казахстана по отношению к этой стране опосредованно коренится в предыстории советского международного сотрудничества в целях развития, чья история уходит в прошлое на много десятилетий. Однако не в последнюю очередь эту политику следует рассматривать с точки зрения реальных и предполагаемых возможностей и косвенных экономических выгод для самого Казахстана от стимулируемого международным сообществом и движимого внутренними факторами процесса реконструкции в Афганистане агропромышленных, строительных и телекоммуникационных компаний¹⁸.

Заключительные замечания

Азербайджан и в еще большей мере Казахстан подпадают под категорию новых доноров, не принадлежащих ОЭСР, отстающих от больших быстроразвивающихся или возрождающихся экономических систем, но все же стремящихся, как и они, конвертировать свои новообретенные экономические возможности в политическое влияние и позицию инициаторов международных и региональных начинаний, в том числе и в различные способы и каналы реализации «мягкой силы», к числу которых относится международная помощь. Соответственно, их донорские структуры эклектически используют различные элементы, концепции политики и институты международной системы помощи и все больше и больше сообщают этой системе о своих действиях и отчитываются перед ней. Однако они не обязаны соблюдать стандарты прозрачности и управления помощью, установленные Директоратом по сотрудничеству в вопросах развития, поскольку не входят в эту организацию. Соответственно, как и многие другие новые или возвратившиеся доноры, они работают в тех рамках и на тех условиях, которые устанавливают для себя сами, удовлетворяя стремление их элит быть частью международной системы¹⁹. Международной гуманитарной помощью в Казахстане и Азербайджане занимается исключительно или почти исключительно государство, как это было в СССР или происходит сегодня в Китае. В отличие от сектора помощи многих стран-доноров из ОЭСР, в международной помощи со стороны Казахстана и Азербайджана никак не участвует гражданское или хотя бы псевдогражданское общество, связанное с остальным миром узами солидарности и сотрудничества в целях развития, и эта помощь никак не опирается на содействие гражданского общества²⁰.

Как и у большинства доноров, будь то представители ОЭСР или новые и возвратившиеся доноры, не относящиеся к этой организации, оказываемая помощь тесно привязана к ожидаемой дипломатической или экономической отдаче и интересам и к усиливающейся пере-

¹⁷ Международные силы в Афганистане также приобретали у казахстанских компаний товары, в том числе и для гуманитарных целей.

¹⁸ Помощь Казахстана Китаю после землетрясения в Сычуани и Монголии во время зимних бурь 2010 года также следует рассматривать в контексте его активного экономического взаимодействия и, в меньшей степени, этногеографических связей с этими странами (в частности, наличия казахских меньшинств в Синьцзяне и в аймаке Баян-Улгий).

¹⁹ См.: Rowlands D. Les donateurs «émergents» et l'architecture de l'aide internationale au développement. В кн.: Le meilleur des mondes des donateurs «émergents», «hors-CAD» et leurs différences par rapport aux donateurs «traditionnels» // La Lettre du NORRAG, 2010, No. 44. P. 29-31.

²⁰ Конкретные обстоятельства и ситуации описаны в работе: Lundsgaarde E. The Domestic Politics of Foreign Aid. Abingdon: Routledge, 2012. P. 21—42 ff.

стройке баланса сил, сфер влияния и моделей торговли²¹. Ведь ключевые секторы экономики и значительная часть деловых кругов прямо или косвенно связаны с государственными и околосредствственными элитами, а экономическая отдача от предоставленной помощи затрагивает в первую очередь именно их интересы. Но, помимо этого, в некоторых ситуациях, как в случае Боливарианской Республики Венесуэлы или Ливии времен Каддафи, новые доноры через свою помощь и другие каналы активно продвигали социальные и идеологические модели и подходы к развитию, прямо противоречившие тем, которые продвигали и считали само собой разумеющимися западные доноры из ОЭСР. Ни Азербайджан, ни Казахстан этого не делают, однако в случае с Казахстаном ситуация может измениться. Все зависит от того, каким путем пойдет его развитие как государства и общества и как важнейшего элемента и авангарда расширенного евразийского проекта.

²¹ См., в частности: *Warmerdam W., De Haan A.* The Role of Aid in Politics: Putting China in Perspective. The Hague: International Institute of Social Studies, Erasmus University, 2011; *Morrissey O.* Foreign Aid in the Emerging Global Trade Environment. В кн.: *Tarp F.* Op. cit. P. 375—391.